

La posible reforma del sistema de seguridad social ya tiene una propuesta de articulado. Por ahora, se trata de una propuesta presentada en sociedad por el Presidente de la República y el Presidente de la Comisión de Expertos de Seguridad Social (CESS), por lo que no ha sido presentado, formalmente, como un proyecto de ley en el Parlamento. Se trata de una propuesta estructurada, que permite un análisis con mayor profundidad respecto de lo que se había ido conociendo durante el proceso que le antecedió, las recomendaciones emanadas de los trabajos de la CESS.

La existencia de la propuesta articulada es, sin duda, una buena noticia, en la medida en que aborda temáticas de gran relevancia desde el punto de vista económico y social. Me anticipo a decir que, más allá del proceso político y legislativo que recorra este proyecto, se debe valorar la labor realizada por la CESS, de la que ha surgido valiosa información acerca de los desafíos que enfrenta el sistema de seguridad social de Uruguay. La existencia de información precisa y confiable es imprescindible para fundamentar las iniciativas que podrán plasmarse en una ley única durante este período legislativo o que servirán de base para la incorporación de futuras adecuaciones que requieren los distintos componentes del sistema.

¿Por qué considero que, probablemente, se asista a un proceso en que se sucederán cambios parciales, que se irán realizando a lo largo del tiempo y se extenderán por años? Sencillamente, porque, anticipándome a lo que pretendo desarrollar con más profundidad a continuación, considero que uno de los problemas que tiene la propuesta es, precisamente, lo que “no propone”.

Sólo se aborda una parte del problema

En concreto, el proyecto deja por fuera del análisis, por tanto, de los cambios propuestos, nada más ni nada menos que la mitad del sistema de seguridad social, omitiendo abordar los múltiples problemas que existen en los *ingresos* del sistema, tanto por concepto de contribuciones especiales de seguridad social, como por vía de impuestos. El proyecto se centra, principalmente, aunque de manera parcial, en los *egresos* asociados a las prestaciones y en la convergencia (parcial) de los diferentes subsistemas. Sin embargo, para algunos de los problemas reales de inequidad que tiene nuestro sistema de seguridad social, derivados de la existencia de regímenes especiales y exoneraciones establecidas a lo largo de la historia, la propuesta sólo contempla la creación de comisiones técnicas que se proponen abordar estas cuestiones, aun cuando muchos de estos temas fueron objeto de análisis por parte de la CESS durante su periodo de trabajo.

En particular, importa hacer referencia a los artículos 271-272-273 que prevén la creación de comisiones técnicas para analizar los Servicios Bonificados, la Aportación Rural Previsional y las Exoneraciones de Contribuciones Especiales de Seguridad Social, respectivamente. ¿Por qué esto es relevante? Porque la financiación del sistema de seguridad social que administra el Banco de previsión Social (BPS) se realiza, actualmente, en casi el 50% a través de impuestos y otra parte similar de contribuciones especiales de seguridad social. En el caso de la Caja Militar y de la Caja Policial la proporción de recursos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales es, todavía, mucho más elevada.

Un Pilar Cero que en sustancia no mejora actuales regímenes no contributivos

Por otra parte, la propuesta ha minimizado la introducción de cambios anunciados por la CESS referidos a la creación del denominado “Pilar Cero”, o “seguro económico universal en la vejez”, que en sustancia otorgaría derecho a un ingreso mínimo asegurado a partir de la edad promedio de inactividad parcial o total de las personas en el sistema. La introducción de este componente en el sistema de protección social de Uruguay contribuiría a mejorar la escasa eficiencia que tienen los regímenes no contributivos parciales, dotando de mayor transparencia a los recursos provenientes de impuestos (rentas generales) y asegurando una mayor justicia en el acceso de personas con “reales años de actividad”, pero que no todas cuentan con causal jubilatoria (caso mayoritario de mujeres vinculadas al trabajo de cuidados no remunerado). Este capítulo de la propuesta de reforma, que había sido anunciado ampliamente por los responsables de la CESS; ha quedado reducido, en esencia, al mantenimiento de la estructura del viejo y actual beneficio de “pensión a la vejez”.

En concreto, el régimen de “prestación no contributiva por vejez” establecido en el artículo 195 y siguientes, propone un régimen para beneficiarios recién a partir de los 71 años, que no cuenten con recursos suficientes para subvenir a sus necesidades vitales (considerando un examen de ingresos del núcleo familiar conviviente y/o de los ingresos de familiares obligados al sustento de la persona). El monto de esta prestación se propone en \$13.838, apenas 1/3 del valor del mínimo no imponible (MNI) del IASS para el año 2022 (\$41.312) y por debajo de una cifra de mínimo ingreso vital, dado que la partida adicional prevista en el artículo 198 se calcularía a partir de la caracterización de la historia laboral de la persona. Dotar de mayor robustez al “Pilar Cero” del sistema, implicaría, al menos, considerar la edad de retiro a partir de la edad promedio de egreso del sistema, por ejemplo 68 años, y debería prever un beneficio equivalente a un monto del orden del 50% del MNI del IASS (\$20.656).

No se incorporan medidas concretas para modificar los regímenes excepcionales

La propuesta de reforma no incorpora medidas concretas para modificar los regímenes excepcionales y/o exoneraciones (no constitucionales) que perforan al sistema en materia de ingresos genuinos por contribuciones especiales de seguridad social. En particular, en el caso del régimen de aporte rural, dónde la alícuota efectiva de aporte patronal sobre los salarios de los dependientes fue de aproximadamente de 2% (entre los años 2018 y 2019), casi cuatro veces menos que la alícuota del régimen general de industria y comercio que es del 7,5%. Por otra parte, en el sistema actual, el aporte mínimo alcanza a los predios de hasta 585 hectáreas, cuando hace 20 años atrás, ese mínimo alcanzaba apenas a 178 hectáreas, un área más de tres veces menor que en la actualidad.

El aporte mínimo unificado del sector rural, para explotaciones con actividad de hasta 585 hectáreas, supone un aporte mensual, que corresponde al propio aporte del patrón rural más el aporte patronal por todos los trabajadores dependientes, que resulta ser algo menor que el aporte patronal de una pequeña empresa unipersonal (propietaria de un kiosco, por ejemplo) en el régimen general de industria y comercio. Aun aceptando la posibilidad de considerar regímenes con distintas bases imponibles para el aporte patronal sobre los trabajadores dependientes, para distintas áreas de actividad y/o según tamaños de empresas, se debería transitar hacia una convergencia al régimen general, dotando de mayor equidad al sistema y asegurando que los aportes patronales por patrón rural (aporte personal y patronal del titular de la explotación) se realice en el marco del régimen general aplicable para los demás trabajadores no dependientes cubiertos por el BPS.

En el mismo sentido, se deberían revisar los demás regímenes excepcionales, adecuando, por ejemplo, las exoneraciones en las empresas de transporte público de pasajeros u otros sectores de actividad en que es difícil justificar el fundamento de las exoneraciones existentes en la actualidad. La premisa de que todos los trabajadores accedan a las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de seguridad social debe estar en la base de la discusión para cada nueva propuesta. Una reforma que pretenda corregir inequidades en el sistema de seguridad social debería analizar los múltiples regímenes excepcionales que han otorgado a lo largo de la historia reducciones a las contribuciones de seguridad social, que implican subsidios y transferencias cruzadas, que en algunos casos alcanzan niveles muy importantes. Un análisis similar debería extenderse a los regímenes con aportes patronales incrementados que provocan subsidios cruzados hacia el BPS desde otros organismos públicos y entes del Estado (caso UdelaR, ASSE, intendencias, empresas públicas, etc.).

Casi no se innova en materia de ingresos y lo que se propone es regresivo

Tal vez, una de las pocas referencias de la propuesta de reforma que refiere a nuevos *ingresos* del sistema, se daría con la “Asignación de alícuota del Impuestos al Valor Agregado al Plan de Ahorro por Consumo”. El artículo 133 y siguientes de la propuesta de reforma, crea el denominado “Plan de Ahorro por Consumo”, que si bien el artículo 124 lo incluye en los “régimenes voluntarios y complementarios”, en este caso, el carácter *voluntario* parece ser únicamente semántico, porque, en sustancia, se trataría de una aporte coactivo, correspondiente a la devolución de los dos puntos porcentuales de la tasa del Impuesto al Valor Agregado aplicable en las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios efectuadas a personas físicas consumidores finales, siempre que la contraprestación se efectúe mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos. En un lenguaje más llano, se trata de transformar, sutilmente, la devolución del IVA en un aporte a la seguridad social.

Adicionalmente, se faculta al Poder Ejecutivo a asignar al Plan de Ahorro por Consumo, la totalidad, o parte, de los nueve puntos porcentuales del IVA que se devuelven a los consumidores por concepto de gastos en restaurantes y establecimientos gastronómicos. Nuevamente, se trata de transformar una parte del IVA (quitando su devolución) en un aporte coactivo (aún personalizado) para el sistema de seguridad social. Este régimen no tiene ningún fundamento en cuanto al diseño tributario y puede ser muy regresivo para sectores de ingresos medios y bajos. No se debe perder de vista que, en muchos casos, estos sectores presentan altos niveles de endeudamiento, por lo que su “ahorro voluntario” puede ser regresivo y, doblemente, costoso desde el punto de vista del bienestar.

Al respecto, para quiénes pueden defender este régimen a partir del cumplimiento de los objetivos de la inclusión financiera, deberían entender que, difícilmente, se vuelvan a realizar modificaciones en el IVA que impliquen la alteración de la alícuota nominal de la tasa básica, pues la realidad ha demostrado la eficacia de la devolución personalizada al consumidor vía instrumentos electrónicos. No debería perderse de vista, por otra parte, que cuando en la reforma tributaria se disminuyó la alícuota de la tasa básica del 23% al 22% y la tasa mínima del 14% al 10%, se planteó una discusión acerca de si la rebaja de impuestos implicaría una rebaja efectiva de los precios pagados por los consumidores.

En cualquier caso, la opción de incorporar en la propuesta de reforma un verdadero régimen de “ahorro voluntario”, debería apoyarse en dos premisas. Por un lado, debería asegurarse el carácter voluntario del ahorro y la libertad de entrada y salida del régimen. Por otro lado, esta alternativa debería promoverse de manera especial para los contribuyentes de IRPF y no para todos los cotizantes a la seguridad social.

No se aborda la problemática específica de las Mipymes

La propuesta de reforma no aborda, desde ninguna perspectiva, ni de *ingresos* (aportes y contribuciones) ni de *egresos* (prestaciones contributivas y no contributivas), el problema de las micro y pequeñas empresas (Mipymes). En grandes números, del total de empresas inscriptas en el BPS, aproximadamente el 25% corresponde a las distintas formas de sociedades comerciales y las restantes 75%, corresponden a empresas unipersonales. Del universo de empresas unipersonales, dos tercios (el 50% del total) corresponde a empresas (con y sin personal) que realizan diversas actividades económicas no domésticas y el tercio restante (el 25% del total) son empleadores de actividades en el hogar, sin actividad ni aportes del patrón. A su vez, del total de empresas unipersonales por actividades comerciales fuera del hogar, la tercera parte son monotributistas. En este escenario, y dados los regímenes de aportes simplificados al BPS y los sistemas de prestaciones que les corresponden en cada caso, se tiene un universo muy importante de trabajadores autónomos y patronos de Mipymes, con o sin empleados, con remuneraciones reales o declaradas por trabajo del patrón y de los empleados, con aportes por fictos mínimos establecidos en cada caso, que representan un total que se aproxima a las 115.000 personas que aportan por fictos de 5, 11 o 15 Bases Fictas de Contribución. (a valores 2022, 1 BFC = \$1.369,70).

Este conjunto de trabajadores autónomos, aún en el caso que cumplan las condiciones objetivas de causal jubilatoria en términos de edad y años de cotización, sólo podrá aspirar a una jubilación que apenas alcance la mínima prevista. A esto debe agregarse que, durante su etapa laboral activa, estos trabajadores no tendrán acceso al subsidio por desempleo, contarán con derecho a subsidios por enfermedad y por maternidad y/o paternidad en sistemas de muy baja cobertura, calculadas como porcentaje del ficto o categoría del aporte correspondiente. En grandes números, del total de trabajadores autónomos, como patronos de unipersonales y/o socios de sociedades comerciales o de hecho, del orden de las 145.000 personas (se excluyen del total las unipersonales de empleadores sin actividad por empleados en actividades domésticas), más del 75% pagan sobre el ficto mínimo correspondiente a su categoría (de 5, 11 o 15 BFC según corresponda a, monotributos, unipersonal o socio de una sociedad). El restante 25%, o menos, paga sobre un ficto mayor al correspondiente a su categoría, o por su salario real, o por el mayor salario de la empresa (casos superiores al ficto).

Si se analiza con más detalle, puede comprobarse que de esta cuarta parte (25%) de trabajadores que pagan por encima del ficto correspondiente, por un salario real o el mayor de la empresa, más del 75% tributan contribuciones especiales de seguridad social por una base gravable o monto imponible de hasta los \$50.000 nominales y que

tan solo el 25% de ese grupo, que paga por sobre el ficto, lo hace por un monto imponible por encima de los \$50.000 nominales. Expresado de forma aún más simple, del total de 145.000 trabajadores autónomos y/o patronos socios de sociedades, apenas el 5% lo hace sobre un monto imponible igual o mayor a los \$50.000 nominales (en valores de enero 2021).

Los regímenes de tributación simplificados, ya sea en materia de aportes y contribuciones especiales a la seguridad social o en lo que refiera a su régimen tributario, son de aplicación corriente en diversos países. Este tipo de instrumentos son recomendados a nivel internacional por su eficiencia y eficacia, derivadas, principalmente, de los bajos costos de cumplimiento para los contribuyentes, de la facilidad en la gestión para las Administraciones Tributarias y de la siempre necesaria aceptación social del régimen tributario. No obstante, el diseño de este tipo de regímenes requiere una revisión periódica, de manera de evitar altos niveles de inequidad a partir de la existencia de notorios “desarbitrajes” respecto del régimen general. Los defectos de diseño de los regímenes simplificados pueden implicar la promoción no deseada de situaciones denominadas comúnmente como “enanismo fiscal”, que operan como desestímulo en el tránsito o la evolución natural de las empresas que crecen, hacia el sistema general de tributación, para evitar una mayor carga tributaria.

Por tanto, y evitando extraer conclusiones definitivas respecto a estos temas, corresponde tener en cuenta que en nuestro país hemos alcanzado una situación en que se vuelve necesaria la revisión crítica de los regímenes fictos de aportes tributarios de las Mipymes.

El proceso de reforma del sistema de seguridad social ofrece una oportunidad para revisar el régimen de aportación correspondiente a las Mipymes, considerando de forma conjunta los regímenes de aportación por contribuciones especiales de seguridad social y los regímenes simplificados de IVA y de impuestos sobre las rentas. El abordaje del tema debería realizarse desde un enfoque integral, en que sean contemplados de forma equilibrada los criterios de eficiencia y equidad, que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de rediseñar el régimen tributario aplicado sobre las Mipymes. Para avanzar en esta dirección, y aun manteniendo los sistemas contributivos fictos y de estimación presunta de ingresos personales, es posible aplicar tasas de aportes sobre montos imposables derivados de los ingresos por ventas de bienes y servicios, ya no sobre sueldos nominales fictos, sino sobre montos gravados estimados a partir de los ingresos de la Pyme en cuestión, de manera de correlacionar de forma más directa los ingresos reales con los aportes realizados.

No hay medidas que contemplen la situación impositiva de las personas con ingresos de trabajo y jubilaciones

Finalmente, un aspecto central, desde una mirada integral de la problemática tributaria y de la necesaria equidad que debe tener el diseño del sistema de seguridad social, refiere a la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación jubilatoria con una actividad remunerada propia de las personas en actividad. A tales efectos el título VIII de la propuesta de reforma, en particular en su artículo 215 establece: *Declárase de interés general habilitar opciones para que las personas mayores puedan mantener actividad económica a tiempo completo o parcial, en carácter de dependiente o de no dependiente, sin perjuicio del goce de prestaciones jubilatorias.* Para que se pueda evaluar de forma positiva una opción de este tipo, se requiere ajustar la propuesta de modo de tener en cuenta que existen problemas derivados de la actual imposición a la renta de las rentas de las personas físicas, que en nuestro país son gravadas por dos impuestos diferentes: IRPF para rentas e ingresos de los “activos”, IASS para las rentas e ingresos de los “pasivos”.

De incorporarse, definitivamente, en la reforma del sistema de seguridad social cambios respecto de la posibilidad de seguir trabajando después de jubilarse, generando ingresos de trabajo por parte de personas previamente jubiladas, se producirán efectos de mayor inequidad que en el sistema actual, en que estos casos son minoritarios o excepcionales. Es decir, al tener ingresos cómo activo y cómo pasivo, la persona liquida de forma independiente IRPF y IASS, y no integra sus ingresos aplicando tasas progresionales y además, deduce dos mínimos no imposables. Esta situación provoca situaciones evidentes de inequidad, vertical y horizontal, que deberán corregirse, tal vez con una liquidación conjunta a manera de ingresos “cedulares”, en una liquidación integrada del impuesto a la renta personal, o tal vez a través de un complemento en el IASS para financiar el BPS, o con una propuesta de diseño (simple) que se crea conveniente.

Lo que debería quedar claro es que, desde el punto de vista del diseño del sistema tributario y, en particular, del diseño de las herramientas de imposición sobre la renta personal, es absolutamente inadmisibles la existencia de un doble ingreso no integrado y con aplicación de dos regímenes con mínimos no imposables y sistemas de franjas y tasas progresionales autónomos. De aprobarse la propuesta bajo el formato previsto, la situación, actualmente extraordinaria, pasaría a convertirse corriente y ordinaria, promoviendo estrategias de ingresos compatibles que agregarían inequidad al actual sistema tributario.

Consideraciones finales a modo de síntesis

A modo de reflexión final, es importante que todos los actores involucrados en la discusión sobre las propuestas de reforma del sistema de seguridad social que nuestro país aborda (partidos políticos, legisladores, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones sociales y la sociedad en su conjunto), tengan en cuenta que estos aspectos desarrollados en la nota representan, a mi entender, las principales dimensiones o claves que no han sido debidamente contempladas en la propuesta, es decir, las “no propuestas” en la propuesta de reforma.

Estas “no propuestas” son omisiones relevantes a la hora de establecer las bases de un rediseño del sistema de seguridad social y tienen relación directa con aspectos fundamentales del diseño y del funcionamiento del sistema tributario en su conjunto.

La ausencia de referencias explícitas a algunas de estas cuestiones en la propuesta de reforma, tienen, además, gran significación económica, en la medida en que afectan a un número muy elevado de personas, trabajadores y empresas (en particular las más pequeñas). Además, están en la base misma de algunas de las inequidades más relevantes que existen en el sistema de protección social y en la fiscalidad de nuestro país.

Es decir, no sólo son relevantes en materia del diseño del sistema de seguridad social e integrado con el sistema tributario en su conjunto, también son muy relevantes en materia económica, por cuestiones de la suficiencia de los *ingresos* que procura la reforma y por cuestiones de la equidad necesaria que posibilite y legitime una reforma, ahora sí en la parte “propuesta”, que alcanza y afecta en las prestaciones de seguridad social para la mayoría de las personas en edad activa de nuestro país.

Por tanto, atendiendo a consideraciones acerca de la suficiencia de los *ingresos* del sistema (para etapas activas y pasivas del ciclo laboral) y tratando de preservar criterios muy básicos pero imprescindibles en materia de *equidad*, sería oportuno que, en el transcurso de los debates parlamentarios, los legisladores jerarquicen la importancia de estas dimensiones, que afectan las prestaciones pasivas y el régimen tributario aplicable en la actualidad a la mayoría de las personas en edad activa. El tiempo adicional que se invierta en el abordaje de estos temas, creo que bien vale la pena para la sociedad toda.

Fuente:

<https://cinve.org.uy/>